



Synthèse

---

***Recherche sur la réparation du dommage.  
Bilan d'activité des fonds d'indemnisation***

***Anne d'Hauteville (Professeur des universités, section 1 CNU)***

***Avec le concours de  
Gwennaëlle Richard (Doctorante en droit privé)  
Michaël Moussa (Doctorant en droit privé)  
Marion Guigue (ATER, Doctorante en droit privé)  
Sophie Guigue (Doctorante en droit privé)***

Partenariats

François Violla (M.C. Université de Montpellier I)

CETIJ (Centre d'étude et de traitement d'information juridique)

CERDAC (Centre européen de recherche sur le droit des accidents collectifs et des catastrophes)

INAVEM (Institut national d'aide aux victimes)

---

**Février 2009**

***Université de Montpellier I  
ERPC (Équipe de recherche sur la politique criminelle)***

### Problématique :

La problématique de la recherche est annoncée dans la présentation de l'appel à projet de la Mission de Recherche Droit et Justice dans les termes suivants : *« Ainsi, si les fonds d'indemnisation spécifiques (victimes du SIDA, de l'amiante, de l'hormone de croissance, du terrorisme, des aléas médicaux...) témoignent de l'engagement croissant de la solidarité nationale vis-à-vis des victimes, s'ils permettent une réparation sans nécessité d'établir une faute et s'ils proposent une complémentarité entre cette solidarité et le système assurantiel, ils n'en posent pas moins divers problèmes. Leur multiplication, qui ne devrait que s'accroître, parallèlement aux risques générés par certains progrès des sciences et des techniques, se heurtera rapidement aux limites de cette socialisation du risque ».*

Depuis une vingtaine d'années en France, la multiplication des Fonds d'indemnisation témoigne de la volonté des pouvoirs publics et du législateur de mieux protéger les victimes des risques engendrés par les progrès scientifiques et technologiques ainsi que des risques sociaux liés à l'insécurité intérieure et internationale.

La volonté politique de renforcer les droits des victimes doit être saluée : le droit à réparation en général et le droit à réparation des atteintes à la personne en particulier, sont aujourd'hui reconnus comme des droits fondamentaux dans les démocraties modernes (cf. A. d'Hauteville, *Le droit des victimes*, in *Libertés et droits fondamentaux*, ouvrage collectif sous la direction de Rémy Cabrillac, Marie-Anne Frison Roche et Thierry Revet, éd. Dalloz 2009. La mise en œuvre de ce droit s'appuie en principe sur la recherche d'un responsable et l'on sait que l'action civile de réparation peut être portée en droit français soit devant les juridictions civiles, soit devant les juridictions pénales (art. 2 CPP), soit devant les juridictions administratives.

Mais les limites du droit de la responsabilité et la grande hétérogénéité des régimes d'indemnisation rendent parfois aléatoire voire inéquitable la mise en œuvre du droit à réparation alors que sécurité juridique, équité et transparence devraient être les maîtres mots de ce droit.

Le droit de la responsabilité civile, délictuelle comme contractuelle, même renforcé par les mécanismes d'assurance et la reconnaissance législative ou jurisprudentielle des responsabilités objectives présumées fondées sur le risque peut laisser les victimes sans indemnisation. Il en est évidemment ainsi lorsque l'auteur des dommages n'a pu être identifié ou se révèle insolvable et non assuré.

Si le principe de réparation intégrale à la charge du responsable ou *« d'équivalence entre dommage et réparation »* constitue en droit français *« la directive essentielle en ce qui concerne l'évaluation des indemnités »* (cf. G.Viney, *Les effets de la responsabilité*, *Traité de droit civil* sous la direction de J. Ghestin, 2<sup>ème</sup> éd. LGDJ, n° 57) , ce principe n'a pas de valeur constitutionnelle et son contenu n'est précisé dans aucun texte normatif. Il tolère des exceptions législatives ou contractuelles par le biais des clauses limitatives ou exclusives de responsabilité, et dans les garanties d'assurance (mêmes obligatoires) des franchises et plafonds limitant les engagements des assureurs.

En ce qui concerne l'évaluation des indemnités ( cf. les travaux de Y.Lambert Faivre et rapport Dintilhac), la réparation est appréciée souverainement par les juges du fond et l'identification des différents préjudices indemnifiables a été, et est toujours, une œuvre prétorienne ou le résultat d'un accord transactionnel entre l'auteur (et / ou son assureur de responsabilité ou un Fonds) et la victime.

Afin de pallier les limites du droit à réparation des victimes, le législateur français a mis en œuvre une politique fondée sur la solidarité nationale en imposant la souscription d'assurances de responsabilité avec des garanties obligatoires et en créant en complément ou en parallèle des Fonds d'indemnisation appelés parfois Fonds de garantie ou Offices d'Indemnisation.

La création de ces Fonds s'inscrit dans le vaste mouvement de socialisation des risques qui répond au légitime souci d'indemniser toutes les victimes, certes avec une certaine efficacité mais dans la plus grande diversité des régimes, des méthodes et des moyens ! Il s'agit de « Fonds ad hoc » créés par le législateur au cas par cas, en réponse le plus souvent à l'émotion intense et légitime engendrée par des catastrophes collectives d'ampleur nationale, comme le terrorisme, l'affaire du sang contaminé, de l'amiante, ou encore des accidents thérapeutiques largement médiatisés.

### **Objet et champ de la recherche :**

L'étude a permis un constat argumenté de la très grande hétérogénéité de ces institutions, tant au regard de leur statut juridique que des procédures appliquées aux requêtes, des méthodes d'identification et d'évaluation des préjudices ou de calcul des indemnisations.

Choix méthodologiques :

Les organismes étudiés ont été les suivants :

- FGAO, Fonds de garantie des assurances obligatoires. Rapport de Sophie Guigue.
- FGTI, Fonds de garantie d'actes de terrorisme et autres infractions. Rapport de Gwennaëlle Richard.
- FIVA, Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante. Rapport de Michael Moussa.
- ONIAM, Office national des accidents médicaux des affections iatrogènes et des infections nosocomiales. Rapport de Marion Guigue.

Sous ma direction, les quatre chercheurs doctorants de l'ERPC ont procédé à l'étude des quatre fonds suivant la méthodologie suivante :

1<sup>ère</sup> phase :

- collecte des informations accessibles à tout public : site internet de chaque fonds, publications diverses, colloques, thèses ou mémoires universitaires.
- rencontres avec les directeurs généraux de chaque organisme et avec les responsables des services internes.
- rédaction de cet état des lieux : rapport envoyé à chaque organisme afin de valider les données recueillies, les explications données et afin de les compléter.

Les quatre rapports ont été envoyés à titre de rapport intermédiaire ainsi qu'une première approche comparative des activités des établissements étudiés.

2<sup>e</sup> phase :

- étude des recours subrogatoires exercés par ces quatre établissements par Caroline Lacroix, Maître de conférences au CERDACC (Centre européen de Recherche sur le Droit des Accidents Collectifs et des Catastrophes, Université de Haute Alsace) et par Malo Depincé, Maître de conférences au CDCM de l'Université de Montpellier 1 (Centre du Droit de la Consommation et du Marché).

3<sup>e</sup> phase :

- analyse qualitative des relations de ces fonds et office avec les « usagers » victimes et les associations d'aide aux victimes, généralistes (réseau INAVEM) ou spécialisées. Cette analyse prend en compte les réponses au questionnaire élaboré par le FIVA et envoyé aux associations membres du réseau INAVEM et d'entretiens avec les services de règlement des fonds, le greffe de la CIVI du TGI de Montpellier.  
Différents Fonds ont effectué eux même ce type d'enquête dans une démarche « qualité » (FIVA, FGTL...).

4<sup>e</sup> phase :

- rédaction par les chercheurs du rapport définitif comparant les quatre établissements étudiés suivant le plan suivant :
  1. Origine et fonctionnement
  2. Activités
  3. Eléments d'analyse qualitative
  4. Recours subrogatoires

La note de synthèse a été rédigée par le professeur Anne d'Hauteville, Responsable Scientifique de la Recherche et présente les conclusions des équipes et formule des propositions pour un meilleur service apporté à l'ensemble des victimes usagers de ces établissements.

## **Conclusions et propositions**

Les fonds ou office d'indemnisation étudiés ont été créés successivement, à la suite de l'apparition de risques particuliers et ont été conçus par le législateur comme un moyen d'indemniser efficacement la victime. « La loi a marqué la consécration d'un droit à l'indemnisation automatique, débarrassée des conditions traditionnelles de la responsabilité » (Ph. BRUN, Entre responsabilité et solidarité, actes du colloque sur la réparation du dommage corporel, Gaz. Pal., 19 avril 2008 n°110, p.8).

Mais la prise en compte successive de ces risques – accidents de la circulation, de chasse, terrorisme, infractions, amiante, transfusions sanguines, accidents médicaux, infections iatrogènes, - a généré autant d'établissements spécialisés et de régimes d'indemnisation liés à la qualification des causes des dommages subis par les victimes.

Une nouvelle création est même envisagée : celle d'un fonds d'indemnisation pour les gendarmes victimes d'atteintes à leur personne (proposition de loi présentée par M. Hubert HAENEL, au Sénat, lors de la séance du 4 novembre 2008).

La création de ces différents établissements a répondu à l'impérieuse nécessité de faire appel à la solidarité nationale pour pallier les lacunes du droit de la responsabilité civile dans sa fonction indemnitrice, tout en maintenant la fonction sanctionnatrice et responsabilisatrice de

ce droit au moyen des recours subrogatoires exercés contre les responsables condamnés civilement.

Mais aujourd'hui, au terme de cette recherche, nous estimons que l'hétérogénéité constatée des structures et des régimes nuit à l'objectif recherché, à savoir une juste, équitable et effective indemnisation des atteintes aux personnes physiques quelle que soit la cause du dommage subi.

Depuis quelques années, nous constatons un rapprochement entre certains fonds, voir une fusion ou absorption. Ainsi le plus ancien fonds de garantie créé en 1951 pour les victimes de la circulation automobile a intégré les accidents de chasse et les accidents de circulation sur le sol, avant de devenir le fond de garantie de toutes les assurances de dommage en 2003. Le fonds de garantie des victimes du terrorisme créé en 1986 a vu sa compétence élargie aux autres infractions en 1990. Le fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH) institué en 1991 à la suite de « l'affaire du sang contaminé », a été absorbé en 2004 par l'ONIAM.

→ Proposition n°1 : favoriser le rapprochement (physique et juridique) des fonds avec l'objectif de réunification en un fonds unique.

Le « cœur de métier » des quatre établissements étudiés est identique et les compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs missions sont les mêmes. Les moyens humains et les équipements nécessaires pourraient être mutualisés. Déjà, la gestion du FGTI est confiée au FGAO.

Une telle évolution pourrait laisser subsister les particularités du système des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation (CRCI, art. L 1142-5 CSP) ou les intégrer dans des délégations régionales compétentes pour toute autre victime (cf. proposition n°2).

→ Proposition n°2 : favoriser des services de proximité par la création de pôles régionaux.

Dans un souci de décentralisation, le FGTI installé à Vincennes a institué une délégation régionale à Marseille.

On pourrait imaginer la création de pôles régionaux susceptibles d'être contactés par toute victime, sur le modèle du système de « guichet unique » mis en place dans les services de police ou de gendarmerie pour les dépôts de plainte par la loi du 15 juin 2000.

Si l'expérience en cours de la création d'un bureau des victimes au sein du Tribunal de Grande Instance est généralisée, on pourrait donner compétence à ces bureaux pour informer les victimes et recevoir leurs demandes. Cela est déjà le cas pour le SARVI (Service d'aide au recouvrement pour les victimes d'infractions géré par le FGTI).

→ Proposition n°3 : Les conditions d'une « réparation intégrale » devraient être harmonisées et liées à la gravité de l'atteinte et non à la cause des dommages.

Le principe de la réparation intégrale de tous les préjudices devrait être reconnu à toute victime, quelle que soit la cause de ses dommages tout au moins au dessus d'un seuil de gravité (qui serait l'équivalent d'une « franchise ») à déterminer de façon uniforme.

Il est incompréhensible pour les victimes et pour la société que ces conditions de gravité soient si dissemblables.

Ainsi, à titre d'exemple, il est exigé :

- pour les victimes d'infractions le décès, une incapacité temporaire égale ou supérieure à un mois ou une incapacité permanente
- pour les victimes d'accidents médicaux, le décès, une incapacité permanente d'au moins 24%.

Les conditions de gravité des dommages (si elles sont maintenues) devraient faire référence à la nomenclature préconisée par le rapport « Dintilhac » et non plus aux ITT ou IP dont les définitions varient d'un professionnel à un autre.

→ Proposition n° 4 : Le montant de l'indemnisation devrait être fixé à la suite d'un vrai processus transactionnel contradictoire pour toutes victimes.

L'instauration d'un vrai dialogue entre la victime et le fonds devrait être généralisé. C'est le cas aujourd'hui seulement pour les victimes d'actes de terrorisme et pour les victimes relevant de la compétence du FGAO : les victimes et leurs conseils peuvent discuter de l'offre d'indemnisation présentée par le Fonds.

Pour les victimes de la délinquance de droit commun, la nouvelle procédure dite transactionnelle devant la CIVI ne donne à la victime que le choix entre une acceptation ou un refus.

En cas d'échec du processus transactionnel, la justice pourrait être saisie. On peut imaginer que la CIVI soit compétente pour l'ensemble des contentieux.

→ Proposition n° 5 : L'uniformisation des délais

L'étude comparative des fonds et office d'indemnisation a permis de mettre en évidence l'existence d'une hétérogénéité des délais, qu'il s'agisse des délais de prescriptions de la demande d'indemnisation, des délais dont dispose le Fonds pour faire une offre à la victime, des délais dont dispose la victime pour accepter l'offre, le cas échéant, du délai de rétractation de la victime, ou du délai de versement de l'indemnisation.

Une telle disparité de délais est source d'inégalités de traitement. Il convient donc d'homogénéiser ces délais dans le sens qui est favorable aux victimes.

→ Proposition n° 6 : unifier les méthodologies de la réparation du dommage corporel

- Utilisation d'une nomenclature unique :

Les quatre organismes d'indemnisation appliquent le principe fondamental de la réparation intégrale. Ils doivent donc indemniser l'ensemble des préjudices résultant du dommage subi par la victime. L'utilisation d'une nomenclature commune à l'ensemble des Fonds et Office apparaît indispensable. La nomenclature Dintilhac, laquelle n'est pas figée, devrait être la référence en la matière. Son utilisation par les organismes d'indemnisation et par les juridictions de droit commun semble se généraliser.

- Utilisation d'un référentiel indicatif unique :

Certains Fonds ou Office disposent de leurs propres référentiels décidés en conseil d'administration, d'autres appliquent les référentiels officieux des cours d'appel. La multiplication et la diversité des référentiels est source d'inégalités entre les victimes.

L'existence d'un référentiel unique est le seul outil de nature à permettre une égalité de traitement de deux victimes placées dans la même situation. Elle ne fait pas obstacle à l'individualisation de l'indemnisation de la victime. Les magistrats et les organismes pourraient

s'écarter du référentiel en motivant leur solution. L'existence d'un référentiel indicatif n'est pas nécessairement synonyme de « barémisation » ou d'indemnisation forfaitaire.

Il convient de préciser qu'il est indispensable que ce référentiel indicatif unique soit utilisé par les organismes d'indemnisation et par les juridictions pour éviter une inégalité de traitement. Par ailleurs, il serait souhaitable qu'il y ait une harmonisation des barèmes médicaux.

- Généralisation du versement d'une provision :

Certains organismes versent une provision dès lors que le dossier est recevable. Dans l'intérêt de la victime, il convient de généraliser cette pratique.

➔ Proposition n° 7 : instaurer des liens de partenariat entre les fonds (ou le fonds) et les services d'aide aux victimes

La victime doit pouvoir être assistée à tous les stades du processus d'indemnisation. Un service d'aide aux victimes doit donc être présent sur tout le territoire national au niveau départemental. Les Fonds et Office d'indemnisation devraient avoir l'obligation d'informer la victime de l'existence de ce service d'aide et collaborer avec ce service, dans le cadre de partenariats locaux.

La victime doit pouvoir être accompagnée dans toutes les phases du processus d'indemnisation : de la constitution du dossier au versement de l'indemnisation en passant par l'expertise et la transaction. Un tel service doit être pluridisciplinaire pour permettre d'aider la victime tant sur le plan juridique que psychologique ou social.

➔ Proposition n° 8 : A propos des recours subrogatoires

Il apparaît nécessaire de :

- systématiser les recours – La solidarité nationale ne devrait supporter la charge définitive des indemnisations que dans les hypothèses d'auteurs inconnus, insolvables et non assurés ;
- d'inclure les fonds dans le cercle des créanciers privilégiés ;
- de généraliser le droit pour tous les fonds de se constituer partie civile devant les juridictions répressives (prérogative reconnue au FGTI).  
(Ces trois propositions sont développées dans la quatrième partie du rapport définitif).

➔ Proposition n° 9 : Financement des fonds

L'hétérogénéité des modes de financement s'explique par l'histoire de la création de chaque fonds. Mais il serait opportun de réfléchir à un mode de financement unique qui traduirait les principes de solidarité et de responsabilité mis en œuvre par ces institutions.

Nous proposons une généralisation d'un des modes de financement du FGAO, prévu par l'article L. 211-27 du Code des assurances qui dispose : « Les amendes prononcées pour violation de l'obligation d'assurance prévue par l'article L. 211-1, y compris les amendes qu'une mesure de grâce aurait substituées à l'emprisonnement, sont affectées d'une majoration de 50 pour 100 perçue, lors de leur recouvrement, au profit du fonds de garantie institué par l'article L. 421-1 ».

La majoration de toutes les amendes pénales avec un taux à déterminer au profit des victimes (indemnisation et aide et assistance) est déjà une réalité dans la province du Québec au Canada (Loi de 1988 sur l'aide aux victimes d'actes criminels qui a créé un Fonds d'aide)

En France, une proposition de loi visant à créer un fonds de solidarité destiné à l'aide aux victimes avait été proposé par le député Francis VERCAMER en 2005.

Un tel système permet de restaurer l'exigence d'une justice fondée sur la réparation des victimes et la responsabilisation des auteurs.